



Centro de Estudios e Investigación
en Desarrollo y Asistencia Social

**Las Reglas del Juego: Leyes e
Instituciones para la participación
ciudadana**

Principios Elementales

- 1. Una sociedad plenamente democrática es aquella en la que las Instituciones del Estado garantizan plenamente los derechos humanos, y en la que existen los mecanismos para que la sociedad los asuma y exija.**
- 2. El Estado tiene responsabilidades ineludibles, tales como garantizar los derechos sociales, así como proveer de bienes y servicios públicos esenciales para la población.**

Principios Elementales

3. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar y promover que las personas puedan participar, cuando así lo deseen, en actividades solidarias y de cooperación.

Conceptos cuestionables

1. La sociedad debe hacer aquello que el Gobierno no es capaz de garantizar a sus poblaciones.

- Esta idea es aceptable sólo en circunstancias límite. Pero en todo caso, la democracia debería permitir sancionar a las autoridades que incumplen con su responsabilidad de garantizar los derechos de la población.
- Hay tareas que por su dimensión, sólo pueden ser resueltas estructuralmente por las instituciones estatales. Esto no obsta para que la sociedad organizada contribuya a la solución, con base en la solidaridad y la ayuda mutua.

2. El Estado puede resolverlo todo, y por ello tiene la facultad de dirigir y controlar la participación ciudadana

- En esta noción se asume a un Estado controlador y vigilante, antes que promotor y coadyuvante de la organización ciudadana.
- Desde esta óptica se inhibe la creatividad y el liderazgo social, y se rompe con capacidades de asociación, participación y solidaridad.
- Se trata de una visión paternalista, antidemocrática que cierra la puerta a una sociedad civil activa y en movilización constante.

¿Hay una “tercera vía”?

Una sociedad que depende completamente de su gobierno corre el riesgo de vivir bajo el tutelaje y el control público.

En consecuencia, un gobierno ineficiente que desiste del cumplimiento de sus responsabilidades, se debilita porque carece de la representatividad y legitimidad necesarias para conducir el desarrollo nacional y de cada una de las regiones y entidades.

Ante lo anterior, es preciso generar un círculo virtuoso en el que la participación social fortalezca al sistema de instituciones; y que éstas a su vez tengan como uno de sus objetivos la promoción y el fomento constante de la organización, la solidaridad y la cohesión social.

1. La pobreza creció significativamente entre 2006 y 2008

- 18.2% de la población vive en pobreza alimentaria (19,459,204 personas)
- Al segundo trimestre de 2009, INEGI estimó que 2.49 millones de personas que forman parte de la PEA estaban “desocupadas”

2. Hay profundos procesos de exclusión educativa:

- Antes de la crisis, 3.074 niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años no asistían a la escuela.

3. No hemos cerrado la brecha en cobertura y calidad de vivienda digna para todos. De los 25 millones de viviendas que hay en el país:

- 6.1% tienen piso de tierra
- 11.3% no dispone de agua entubada
- Más del 20% carece de servicios de drenaje o sanitario adecuado

4. Hay enormes desigualdades en Salud a nivel nacional y local:

Lugar que ocupa a nivel estatal	Municipio	Tasa de mortalidad infantil	Similar a un país como:	Tasa de mortalidad infantil	Lugar que ocupa a nivel mundial
67	Chihuahua	4.49	España	4	25
66	Delicias	8.76	Emiratos Árabes Unidos	8	45
2	Morelos	64.20	Camboya	65	152
1	Batopilas	78.83	Uganda	78	163

5. Las tasas de suicidios juveniles e infantiles ha crecido año con año a partir de la segunda mitad de la década de los 90 del siglo pasado; convirtiéndose ya en la **tercera causa de muerte** por violencia entre los jóvenes.



6. Las tasas de personas con adicciones es creciente, vinculada a la expansión del crimen organizado y el narcotráfico. **Entre 2002 y 2008 se duplicó el número de mujeres que consumen drogas.**

7. **Más del 60% de las mujeres han sufrido algún tipo de violencia a lo largo de sus vidas.**

8. **Anualmente mueren en el país más de 30 mil niños antes de cumplir el primer año de vida.**

9. Entre los jóvenes, según la Encuesta sobre Violencia y Discriminación entre estudiantes de educación media superior, **más del 50% dice no poder dejar de estar triste y cerca de un 40% piensa que su vida no tiene sentido.**

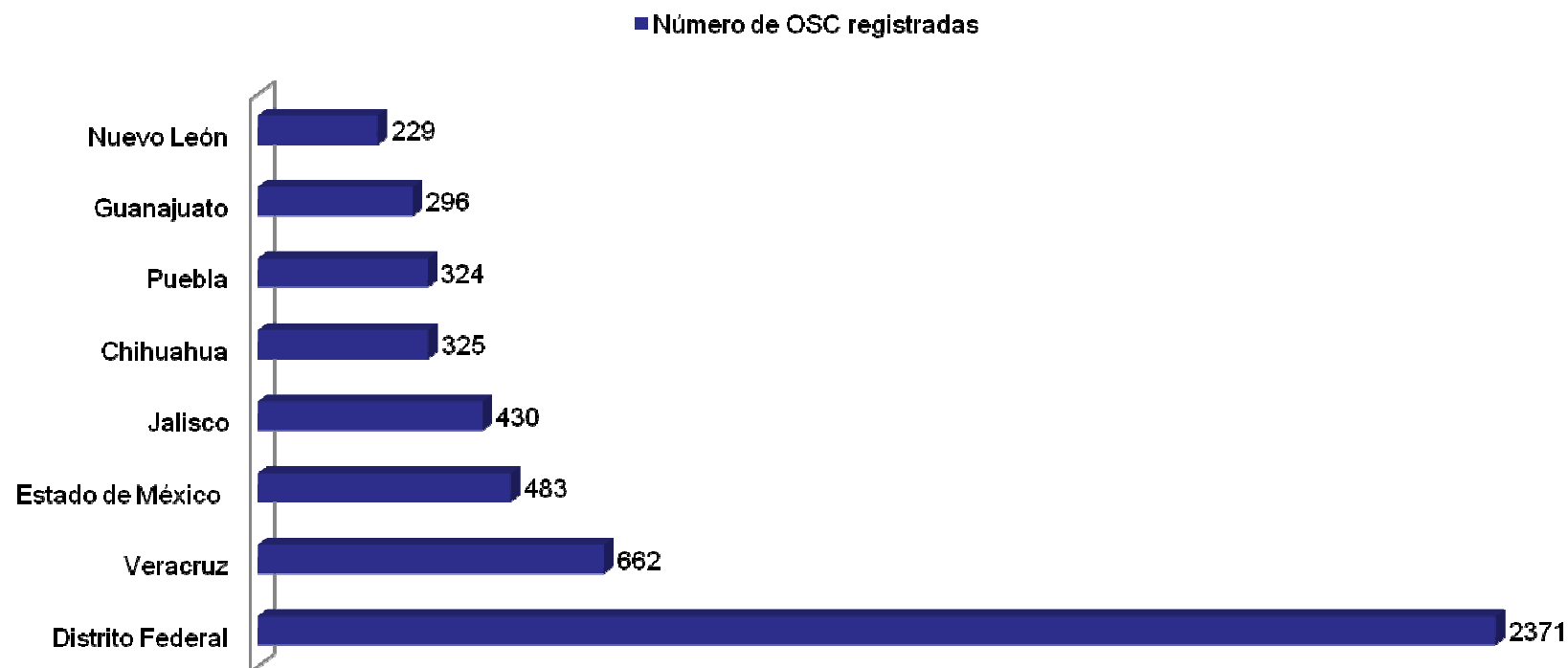
¿Con qué contamos para enfrentar tales retos?

Para enfrentar lo anterior, México dispone de un marco institucional desbordado. Según CONEVAL:

- 53% de los programas evaluados no tienen definida la población afectada por el problema a atender;
- Sólo el 24% de los programas cuantifica la población objetivo;
- 29% de los programas no tienen identificado el problema que atienden, y;
- sólo el 67% cuentan con objetivos que corresponden a la solución de dichos problemas.
- 77% de los programas no se establecen indicadores, metas y programas de trabajo;
- 6. 73% carecen de mecanismos para establecer metas e indicadores.

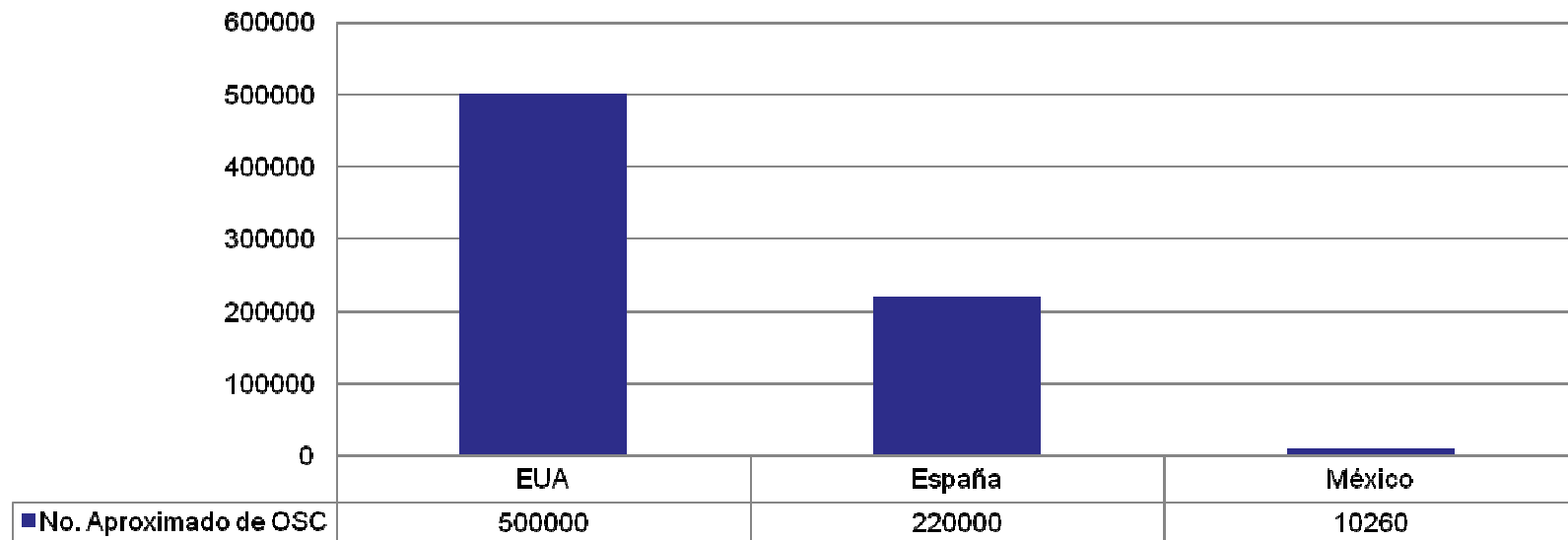
Según INDESOL, en México hay alrededor de 10,260 organizaciones registradas. Su distribución en el territorio nacional es muy dispar y hay una notable concentración en las entidades federativas más pobladas:

Número de OSC registradas ante INDESOL 2009



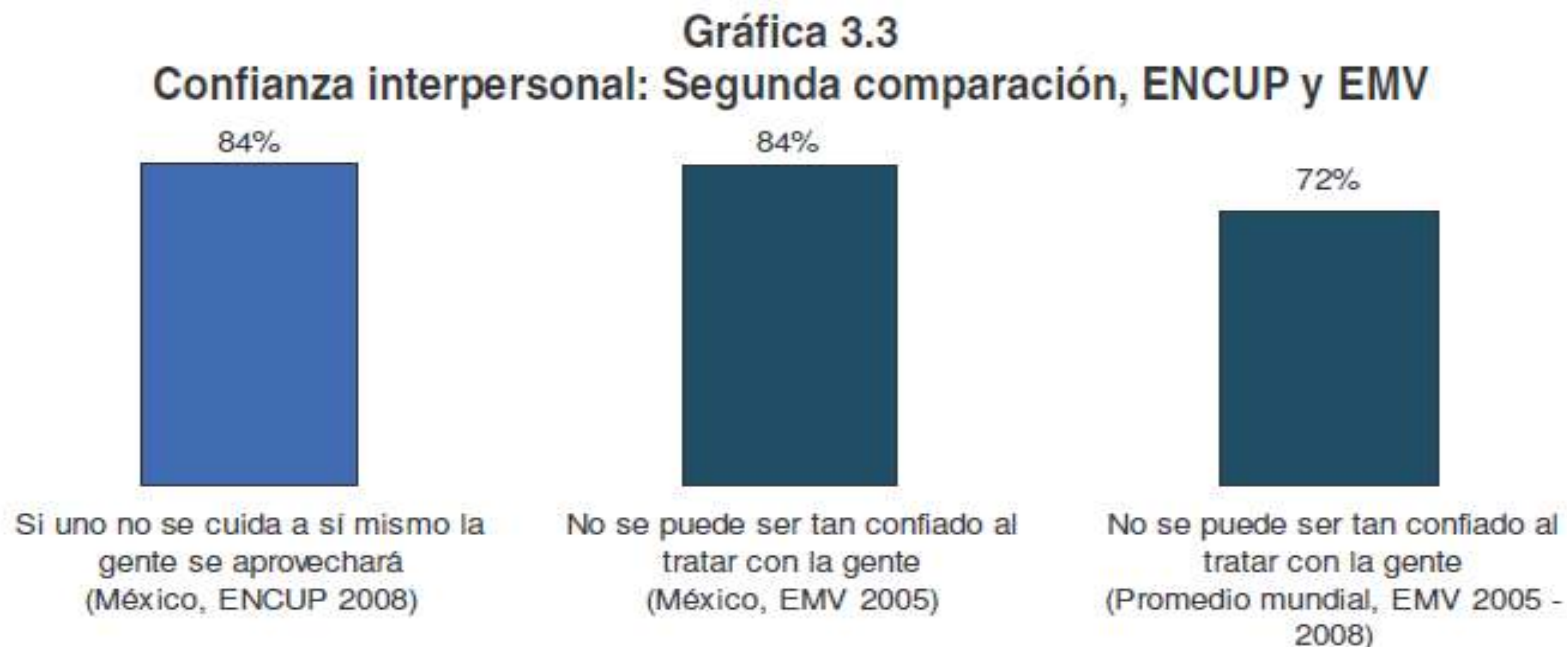
México tiene una muy baja tasa de participación en organizaciones formales. Si se compara con Estados Unidos de América y España, las diferencias son notables

Comparación entre el número de organizaciones de la sociedad civil activas en países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con datos de: *Giving USA, 2009*, *Iniciativa Social.net* y el *Buscador de OSC de INDESOL*

El fomento de la participación social es muy difícil en contextos en los que la confianza y la solidaridad interpersonal están erosionados o en proceso de erosión. Esto está ocurriendo en México:



Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008.



Hay además formas de organización paralelas al sistema institucional formal, vinculadas a la informalidad laboral, y a otras formas de organización social que no tiene vínculos con el mundo de las instituciones tradicionales.

A ellas se suman otro tipo de organizaciones y mecanismos de cooperación no registrados tales como las “tandas”; dispensarios no registrados; cajas populares de ahorro; asociaciones de préstamo y en ocasiones de usura y agio, entre otras.

Ante lo anterior, ¿Cuáles son los principales retos que enfrentamos?

Hay tres niveles en los que pueden detectarse enormes retos para perfeccionar las “Reglas del Juego” para promover, alentar y proteger las capacidades ciudadanas para la participación social organizada:

1.A nivel del Entramado Jurídico

2.A nivel Institucional

3.A nivel de Políticas Públicas y programas

El entramado jurídico para lo social se encuentra desarticulado y hay una enorme diferencia de visiones entre los distintos ordenamientos vigentes. Como ejemplo:

Ley de Asistencia Social

Sigue considerando a la asistencia como un tema de salud. No ha logrado articular al Sistema Nacional de Asistencia Social ni ha generado capacidades para enfrentar la nueva complejidad social (2004)

Ley Federal de Fomento a las Actividades desarrolladas por OSC

Es una Ley que no dota a los gobiernos de instrumentos ni capacidades para promover la participación social; establece más criterios de control que de promoción; limita sus disposiciones al otorgamiento de recursos públicos (2004)

Ley General de Desarrollo Social

No incorpora a la asistencia social como uno de los derechos al desarrollo; no establece nexos con la Ley de Fomento, y aún cuando avanzó en materia de protección del presupuesto social, no establece directrices en materia de promoción de las OSC (2004)

Ley De Planeación

No ha sido reformada para fortalecer las capacidades de coordinación, vinculación y conducción del desarrollo nacional, ni se han creado los mecanismos para que sea el eje sobre el que se construyen las políticas así como los procesos de participación democrática de la ciudadanía (1983)

Mejorar las leyes que regulan los temas sociales implica generar procesos, tanto a nivel nacional como en las entidades de la República para:

a) Armonizarlas con las principales Convenciones de protección a los derechos humanos.

Ejemplo: Con respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño, hay temas pendientes en todas las legislaciones estatales, tales como la prohibición explícita del castigo corporal; homologar la edad mínima para contraer matrimonio para hombres y mujeres; garantizar el registro oportuno del nacimiento, etc. El sólo implementar estas reformas tendría un alto impacto en el diseño de modelos de atención, normas oficiales, reglas de operación de programas, etc.

b) Homologarlas entre sí desde una perspectiva integral de protección a los derechos humanos. Esto permitiría establecer principios y valores compartidos por todo el marco jurídico, con lo que se abriría la posibilidad de generar mejores instituciones y mejores políticas para el cumplimiento de los derechos sociales de los trabajadores.

Ejemplo: Se han creado leyes que establecen mecanismos de protección de derechos específicos de grupos de población, sin considerar su armonización o compatibilidad con los contenidos de las leyes generales. Así, leyes de protección de los derechos de los adultos mayores, personas con discapacidad o niñas y niños, en el mejor de los casos duplican lo ya contenido en otros ordenamientos, y en lo general llegan incluso a contravenir principios y disposiciones de leyes como las de salud, educación, asistencia social, etc.

- c) **Articularlas con los ordenamientos relativos a la planeación.** Esto abriría la posibilidad de mejorar las capacidades para orientar acciones privilegiando a los más vulnerables, pero sobre todo, dando orden, metodología y una visión compartida a toda la administración pública, tanto a nivel nacional como en las entidades de la República..

Ejemplo: Los temas relativos a las participación ciudadana no están alineados con los principios y procedimientos mediante los que se integran los Consejos Ciudadanos de las Dependencias e Instituciones, tanto federales como estatales; y tampoco hay una vinculación con los procesos de integración de los COPLADE o COPLADEMUN, según sea el caso.

Las leyes han ido asignando constantemente más responsabilidades a las instituciones, sin dotarlas de las capacidades ni recursos suficientes para cumplir en los plazos y términos establecidos.

Asimismo, las instituciones hoy enfrentan nuevos retos para los cuales no fueron diseñados.

Ejemplo: Las migraciones masivas son un fenómeno relativamente reciente (entre 1970 y 1980, el promedio anual de migrantes que dejaban el país era de 50 mil; entre 2000 y 2003 el promedio fue de 350 mil y a partir de ese año, asciende a 500 mil) para lo cual las instituciones sociales no fueron diseñadas.

Otro ejemplo son los efectos del cambio climático, para lo cual prácticamente ninguno de los sectores sociales estaba preparado.

Lo anterior implicaría un proceso que se puede resumir en lo siguiente:

Revisión de atribuciones institucionales, facultades y recursos asignadas por las leyes

Reforma a las estructuras orgánicas para reasignar responsabilidades y funciones

Reforma a los instrumentos de planeación, programación y ejecución del presupuesto público

Revisión de los procesos de diseño de política Pública; e incorporación de criterios transversales derivados de la visión de derechos humanos, tales como la equidad de género, la no discriminación, etc.

Revisión de las estructuras programáticas de las instituciones

Revisión de las reglas y criterios de operación de los programas sociales

Revisión de los procesos de concertación y coordinación intergubernamental, y con la sociedad civil organizada

Mejorar los mecanismos de planeación y coordinación entre entidades y municipios

Dar un nuevo impulso a la participación coordinada de la sociedad civil en ámbitos estratégicos del desarrollo



Mejorar las políticas y programas públicos y privados

Desde una visión paternalista, se asumió que sólo el gobierno era capaz de generar soluciones adecuadas para los problemas de la cuestión social.

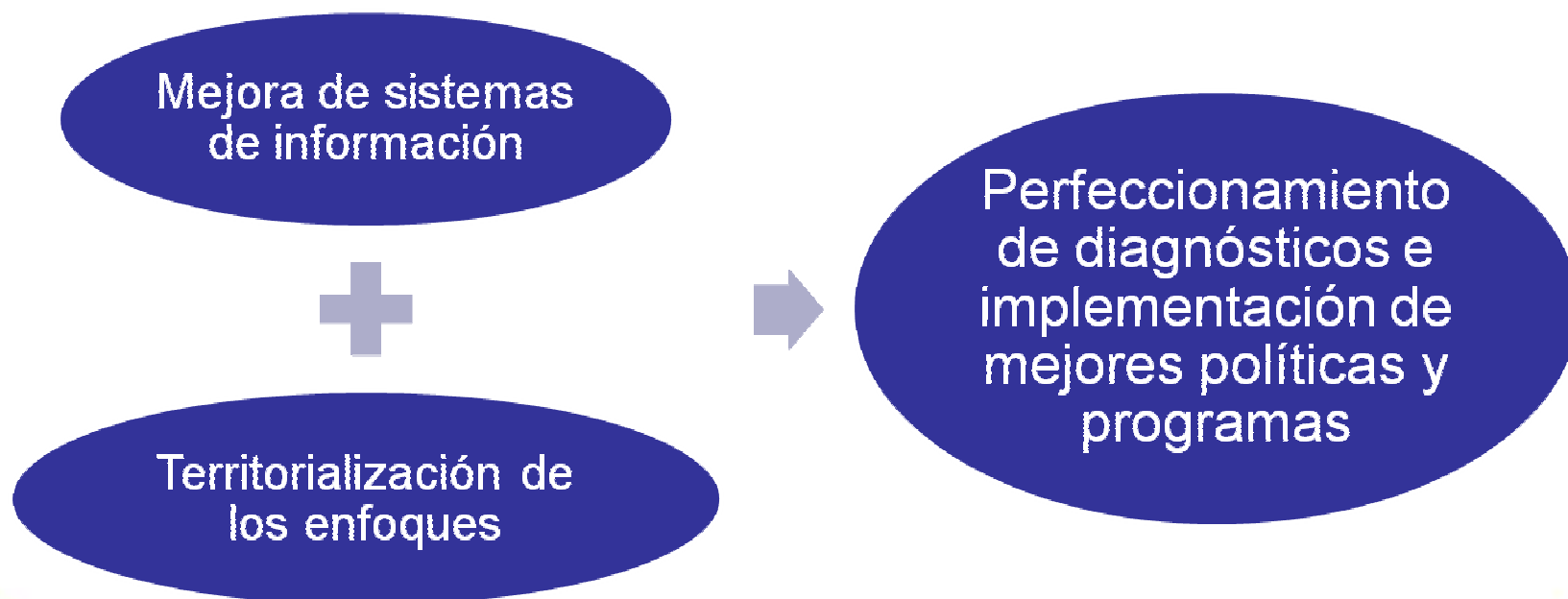
La evidencia ha mostrado que la sociedad civil, los centros de investigación y fundaciones dedicadas a la defensa de causas, son capaces de generar modelos y esquemas de intervención con igual o mayor capacidad de incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Si el diseño de los programas públicos no incorpora, de manera sistemática y metodológicamente dirigida, las aportaciones de la sociedad civil, y viceversa, continuarán perdiéndose valiosas oportunidades para lograr mejores intervenciones en pro del cumplimiento de los derechos humanos y sociales en México

Para mejoras las políticas y programas ...

Un proceso de mejora continua de políticas y programas sociales tiene que ver con mucho más que “hacer más de lo mismo” o de hacer mejor lo que se venía haciendo.

En ese sentido, hay criterios generales que deben incorporarse en un nivel macro, si quiere mejorarse el entramado de las políticas y los programas para el desarrollo social. Los más importantes:



Modernización de los
sistemas de
planeación



Perfeccionamiento de los
mecanismos de
asignación presupuestal



Eficiencia en los
mecanismos de
diseño, control y
evaluación de las
políticas y programas

Flexibilización
de las reglas de
Operación



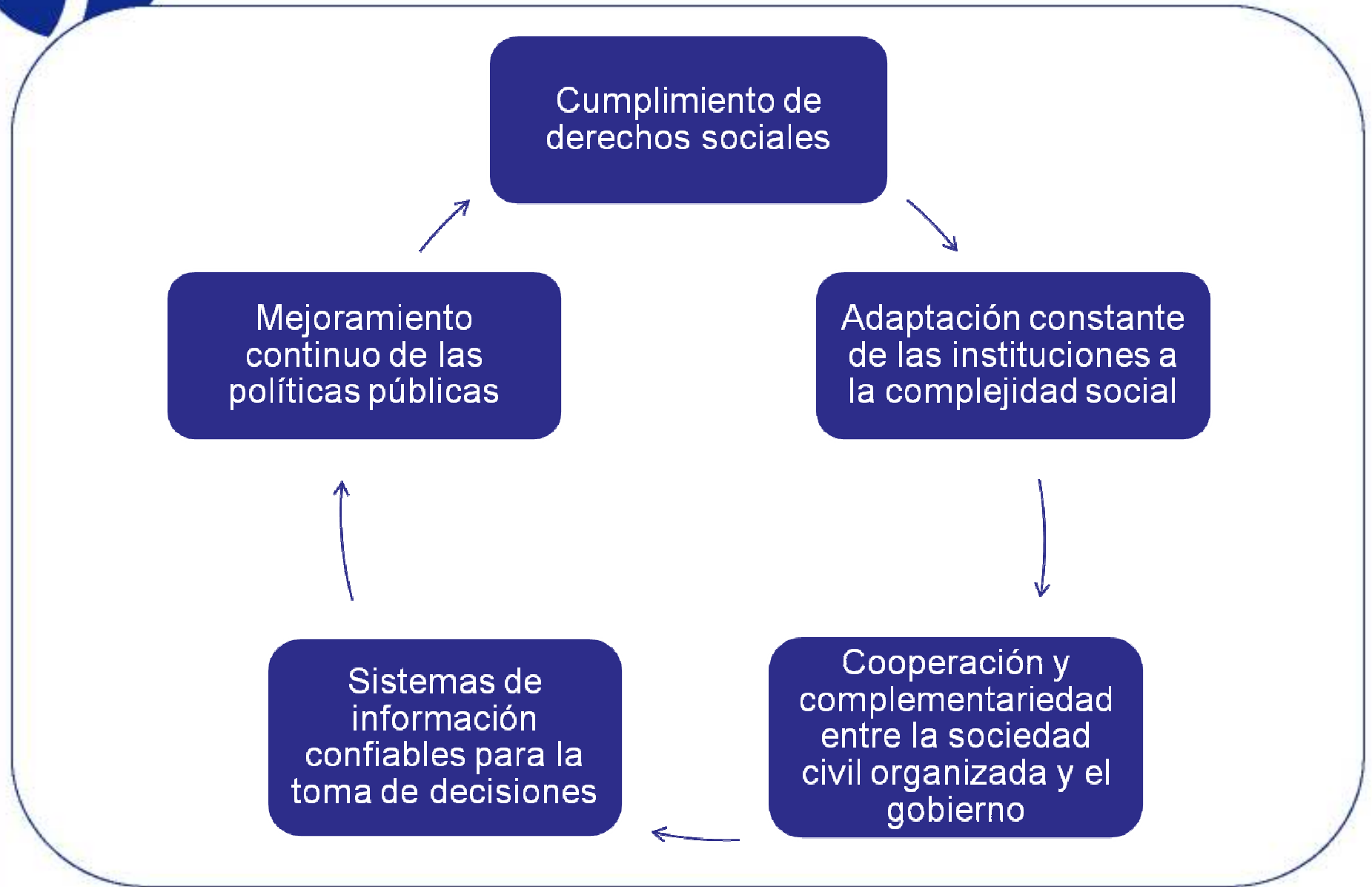
Fortalecimiento de la
participación social y
mejoramiento de los
mecanismos de
inclusión y pertenencia a
los programas sociales

Redefinir las Reglas del Juego implica acuerdos previos y visiones compartidas sobre los objetivos que se persiguen a través de cierta política social.

En esa lógica se requiere que tanto las autoridades como las OSC asuman prioridades comunes.

Una de las cuestiones más importantes es asumir, todos, que el desarrollo social y la garantía de los derechos humanos es una cuestión integral, en la que todos los eslabones de la cadena están engarzados, lo que implica también que el romper con uno de ellos, puede desarticular a todo el mecanismo.

Visto esquemáticamente podría plantearse como sigue



1. En México se vive una democracia deficitaria. Los Gobiernos no fomentan adecuadamente la participación social, y la sociedad no participa activamente en acciones de solidaridad y cooperación, así como para la exigencia y realización de los derechos humanos
2. Los marcos jurídicos han abonado a esta cuestión. Están desarticulados, fragmentados; y en particular las leyes que incorporan temas relativos a la organización social han sido diseñadas, más desde una perspectiva de control, que de real fomento y promoción.
3. Las instituciones para el desarrollo están desbordadas por una nueva cuestión social que impone nuevos retos caracterizados por la complejidad. Esto exige adecuaciones orgánicas, presupuestales y programáticas.

4. La estadística social es deficiente, escasa y no está diseñada para mejorar los procesos de toma de decisiones. Es urgente mejorar sistemas de información, bases de datos especializadas y mecanismos para orientar metodológicamente las decisiones públicas y privadas.
5. Los mecanismos de coordinación entre las instituciones, y entre éstas y la ciudadanía no funcionan adecuadamente, por lo que es prioritaria su reforma y modernización.
6. Las políticas sociales y de asistencia han dejado de lado objetivos centrales, entre otros: generar cohesión social, identidad y participación ciudadana, lo que ha desarticulado procesos de cooperación y asociacionistas.



Para concluir: “El poder de hacer algo”

La política social no es realizable sin Liderazgo Social. Y el Liderazgo debe entenderse como la capacidad de tener una actitud ética ejemplar. Es decir, ser capaz de mover a los demás en aras de una causa justa.

La política social requiere de *emoción social*. Se trata de mostrar que es posible ver gente trabajando con la gente; de manera solidaria, comprometida y fundada en los mejores valores que tenemos.

El poder de la sociedad civil, el poder de cada persona, consiste en el “poder de hacer algo”.

Ese es el poder hay que ejercer para transformar a México

Muchas gracias

www.ceidas.org